

Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ochrony krajobrazu w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich

Nowak-Far, Artur

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nowak-Far, A. (2017). Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ochrony krajobrazu w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 4(1), 25-44. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2017.1.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ochrony krajobrazu w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich

Streszczenie

Unia Europejska nie posiada autonomicznej i samodzielnej polityki publicznej zajmującej się ochroną krajobrazu. Zamiast tego podejmuje fragmentaryczne i przypadkowe działania mające na celu ochronę krajobrazu. Te działania są wdrażane w ramach różnych gałęzi polityki UE, a przede wszystkim w ramach polityki środowiskowej oraz innych zintegrowanych z nią rodzajów polityki (takich jak polityka rolna czy polityka dotycząca planowania przestrzennego). We wszystkich tych obszarach Unia Europejska dzieli się swoimi uprawnieniami z państwami członkowskimi. W niektórych ważnych dziedzinach, takich jak np. ustrój majątkowy, rządy państw członkowskich zachowały swoje wyłączne kompetencje. Ten szczególny podział kompetencji sprawia, że wdrażanie zewnętrznych aktów prawa międzynarodowego poza UE jest raczej trudne i niewystarczające do wywarcia znacznego wpływu. Takie zobowiązania mają ograniczony wpływ, ponieważ większość z nich to zobowiązania do „starannego działania”, a nie do „osiągnięcia konkretnego rezultatu”. W związku z tym prawdopodobnie nie spowodują one bezpośredniego zastosowania odpowiednich przepisów formalnych. Niezależnie od tego, ich znaczenie jest o wiele bardziej wyraźne w obszarze argumentacji prawnej, w którym nawet unijne czy krajowe działania muszą być interpretowane w świetle unijnych i/lub zobowiązań państw członkowskich wynikających z międzynarodowych konwencji o ochronie krajobrazu.

Słowa kluczowe: ochrona krajobrazu, polityka ochrony krajobrazu, polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej, prawo międzynarodowe, państwa członkowskie

The international law framework for the landscape protection policy of the European Union and its member states

Abstract

The European Union does not have an autonomous and self-standing public policy concerning the protection of landscape. Instead, it adopts fragmentary and incidental measures meant to protect landscape. These measures are adopted within the frameworks of other EU policies, most importantly the EU environmental policy as well as other policies which are integrated with it (such as agricultural policy or policy concerned with special planning). In all these realms, the EU shares its powers with its member states. In some important areas, such as e.g. the property regime, the member states retained their exclusive competences. This particular distribution of powers makes the implementation of the extra-EU international law instruments rather difficult and not sufficiently effective to produce a worthwhile impact. These obligations have a limited influence because most of them are obligations of “a diligent pursue” rather than “firm result”. As such, they are unlikely to give rise to direct application of respective conventional provisions. Notwithstanding, their importance is much more pronounced in the area of legal reasoning, where even the EU or domestic measures have to be interpreted in the light of the EU and/or its member states’ obligations arising from international conventions on landscape protection.

Keywords: protection of landscape, landscape protection policy, EU environmental policy, international law, member states

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, która przyjęła politykę publiczną nastawioną na osiągnięcie wysokiego stopnia ochrony środowiska naturalnego. Tak ona sama, jak i jej państwa członkowskie powzięły przy tym wiele zobowiązań prawnych, z których wynika obowiązek zaprowadzenia przemyślanej polityki określającej ramy dozwolonego oddziaływania ludzi na ich własne środowisko. W ramach tych obowiązków tak UE, jak i państwa członkowskie muszą określić zakres ochrony krajobrazu. Ochrona krajobrazu jest szczególnym obszarem polityki publicznej – w odniesieniu do krajobrazu polityka ochronna realizuje nie tylko cele mieszczące się w granicach ochrony środowiska, lecz także inne cele realizujące wartości estetyczne, jak również cele o naturze *stricte* pragmatycznej – dotyczące takiego konfigurowania przestrzeni, by maksymalizowana była jej użyteczność tak dla obecnych, jak i przyszłych pokoleń.

Wspomniane zobowiązania międzynarodowe UE i jej państw członkowskich wynikają ze związania się przez nie wieloma umowami międzynarodowymi. Owe

umowy są szczególne – mogą być uznane za wyrażające preferencje bogatych społeczeństw, znajdujących się w sytuacji, w której ich struktura gospodarcza oraz wypracowane rozwiązania technologiczne umożliwiają zmniejszenie antropogenicznej presji na środowisko naturalne w stopniu dużo większym niż ma to miejsce w państwach o niższym poziomie rozwoju. Owo zróżnicowanie występuje przy tym nawet w samej Unii, przez co w odniesieniu do poszczególnych typów wspomnianej presji poszczególne jej państwa członkowskie plasują się na różnych pozycjach tzw. środowiskowej krzywej Kuzneta¹. W związku z tym inherentnym problemem wyborów, przed którymi stoją państwa członkowskie kształtujące przecież politykę ochrony środowiska w UE, a więc i politykę ochrony krajobrazu, jest asymetria spodziewanych skutków gospodarczych przyjmowanych rozwiązań, a przez to istotna rozbieżność artykułowanych w toku negocjacji dotyczących kształtu tej polityki stanowisk poszczególnych członków Unii.

Przyjmowane ambitne standardy ochronne mogą mieć stymulujący wpływ na zmiany zachowań krajowych władz, a także przemysłu, przez co może wzrosnąć międzynarodowa konkurencyjność gospodarki, a zatem i ogólny poziom dobrobytu². Modyfikują one jednak także rachunek ekonomiczny poszczególnych podmiotów gospodarczych, jak również zmieniają założenia krajowej polityki gospodarczej, bo ta bierze przecież pod uwagę uposażenie danego państwa w dobro chronione oraz jego relację do innych dóbr, preferencje dotyczące godzenia zakresu i sposobu ochrony owych różnych dóbr ujawnionych w wyniku wyboru publicznego. To z kolei determinuje powstanie zjawiska zróżnicowania poziomu kosztów dostosowawczych wtedy, gdy w wyniku zobowiązań przyjętych na poziomie unijnym albo szerzej międzynarodowym, przestrzegane mają być jakieś jednolite standardy. Oznacza to, że w istocie rzeczy jednolitość takich standardów powoduje konieczność przyjęcia zróżnicowanych modeli polityki ochronnej w każdym z państw, które wykazuje istotniejsze odrębności swojej struktury gospodarczej oraz uposażenia technologicznego. Zróżnicowanie to wynika także stąd, że – zwłaszcza do kategorii tak miękkich jak ochrona krajobrazu – w poszczególnych państwach członkowskich istnieje różna przestrzeń pomiędzy preferencjami deklarowanymi i faktycznie realizowanymi, co z kolei determinuje pojawiającą się na różnych poziomach skłonność do tworzenia w odniesieniu do wspomnianego dobra negatywnych efektów zewnętrznych, a więc

¹ Zob. A. Nowak-Far, *Krzywa Kuzneta a wielość jurysdykcji fiskalnych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1, s. 58–79; zob. także P.H. Verburg, D.B. van Berkel, A.M. van Doorn, M. van Eupen, H.A.R.M. van der Heiligenberg, *Trajectories of Land Use Change in Europe: A Model-Based Exploration of Rural Futures*, „Landscape Ecol” 2010, Vol. 25, s. 217–232; K. Bishop, A. Phillips, L.M. Warren, *Protected for Ever? Factors shaping the future of Protected Areas Policy*, „Land Use Policy” 1995, Vol. 12, s. 291–305.

² Zob. np. M.E. Porter, C. van der Linde, *Towards a New Concept of the Environment-Competitiveness Relationship*, „Journal of Economic Perspectives” 1995, Vol. 9, No. 4, s. 97–118.

po prostu do „jazdy na gapę”. Przecież krajobraz jest zawsze tworzony dla nas przez bliższych i dalszych sąsiadów – nigdy przez nas samych. Przez tę szczególną cechę warunkującą relacje gospodarcze i społeczne ochrona krajobrazu jest jednym z przykładów tzw. dylematu więźnia. Skuteczne prawodawstwo ochronne musi to uwarunkowanie uwzględniać i skłaniać wszystkie podmioty mające wpływ na krajobraz do zachowań kooperacyjnych.

Obecne prawodawstwo nie spełnia tego wymogu. Nawet bowiem w UE zauważa się częste przypadki wręcz szokującej dewastacji krajobrazu nawet o najwyższych walorach przyrodniczych, historycznych, kulturowych i archeologicznych³. Co więcej, występuje ona nawet w państwach o wyższym poziomie rozwoju – jednak w nich ani skala, ani wymiar jakościowy owej dewastacji nie są tak znaczące, jak w państwach mniej rozwiniętych.

Krajobraz jako przedmiot ochrony

Zgodnie z koncepcją A. Nowaka-Fara:

„...[k]rajobraz jest daną konfiguracją przestrzeni, z którą związane jest jakieś przeżycie estetyczne każdego człowieka mającego możliwość postrzegania właśnie tej konfiguracji. Owo przeżycie estetyczne implikuje jakiś szerszy dostęp do przestrzeni, której konfigurację tworzy właśnie krajobraz. W uproszczonym ujęciu za krajobraz można uznać ukształtowanie widnokładu rozumianego jako linia pozornego styku nieba i ziemi – a więc i czegokolwiek, co się na tej ziemi w danym miejscu znajduje”⁴.

Definicja krajobrazu nawiązująca do koncepcji „dostępu do przestrzeni” implikuje, że jej definient ma naturę sorytykalną. Innymi słowy, trudno jest wyznaczyć ścisłą granicę tej nazwy. Implikuje to zasadniczą trudność, jaką stwarza prawodawcy określenie przedmiotu ochrony w ustanawianych przez niego regułach prawnych, które – co do zasady – nie powinny przecież zdawać się na oceny subiektywne. Stworzenie w pełni zobiektywizowanej definicji wydaje się jednak niemożliwe – taka definicja musiałaby być bardzo rozległa, zawierać znaczną liczbę predykatów, a przez to kazuistyczna.

³ Zob. np. E. Dymna, M. Rutkiewicz, *Polski outdoor. Reklama w przestrzeni publicznej*, Wyd. Klucze, Warszawa 2009; F. Springer, *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, Wyd. Czarne, Wołowiec 2013.

⁴ A. Nowak-Far, *Prawnomiędzynarodowa ochrona krajobrazu a regulacja Unii Europejskiej i jej państw członkowskich*, „Kontrola Państwowa” 2016.

To, że ochrona krajobrazu jest elementem ochrony środowiska naturalnego nie budzi jednak wątpliwości. Warto jednak zaznaczyć, że ochrona krajobrazu obejmuje również takie jego stany, które ewidentnie są rezultatem antropogenicznego wpływu człowieka na środowisko, wysoko ocenianego z punktu widzenia estetycznego. Nawet jednak w takim wypadku elementem oceny jest uznanie owego przeszłego wpływu za swoisty środowiskowy koszt utopiony. Wyklucza to zatem możliwość objęcia ochroną tych elementów krajobrazu, które nadal negatywnie wpływałyby na środowisko naturalne.

Ocena tego, czy dany krajobraz istotnie jest warty ochrony wynika z wzięcia pod uwagę następujących kryteriów:

- (a) obiektywnych – wynikających z technicznej oceny jego zdolności do zapewnienia określonego oddziaływania przestrzeni na ludzi (np. wtedy, gdy owa konfiguracja ma zapewnić przepływ powietrza przez miasta),
- (b) subiektywnych – uwarunkowanych kulturowo przekonań o tym, jakie jest miejsce człowieka w przyrodzie i jaki powinien być model jego na nią oddziaływania⁵.

Objęcie danego krajobrazu ochroną prawną powoduje internalizację kosztów zewnętrznych rozwoju gospodarczego w tej przestrzeni, której owa ochrona dotyczy. Znacząco więc ogranicza wybory gospodarcze, które władza publiczna może podejmować w kształtowanej przez siebie polityce publicznej dotyczącej owego obszaru. Zmienia zatem rachunek korzyści i kosztów społecznych rozważanych inwestycji, jak również rachunek i kosztów indywidualnych przedsięwzięć planowanych do realizacji na obszarze chronionym. Dodatkowo ochrona rodzi konsekwencje redystrybucyjne. Jest tak po pierwsze dlatego, że nie wszystkie podmioty korzystające z krajobrazu ponoszą koszty jego utrzymania. Po drugie, działa tu prawo malejących przychodów krańcowych: przy założeniu braku turystycznego wykorzystania krajobrazu użyteczność krajobrazu dla osób korzystających z niego stale przybiera niską wartość systematyczną. Dlatego koszty ponoszone na ochronę krajobrazu mają dla nich sens jedynie w takim zakresie, w jakim staje się on elementem takiej infrastruktury jego gospodarczej eksploatacji, która umożliwia tym osobom uczestnictwo w korzyściach stąd wynikających – a więc jedynie wtedy, gdy jest on turystycznie wykorzystywany.

Sam krajobraz nie może być więc dla ludzi stale mieszkających na obszarze chronionym tak wartościowy, jak dla osób z zewnątrz, chyba że systemowe obniżenie jego użyteczności zostanie zrekomensowane przez stworzenie możliwości wykorzystania jego walorów w turystyce lub przez dokonywanie adekwatnej wartości transferów fiskalnych na rzecz społeczności żyjących na terenach chronionego krajobrazu.

⁵ Ibidem.

Ochrona krajobrazu rozumiana jako materia regulacyjna jest złożonym obszarem interwencji publicznej. Owa interwencja realizuje się poprzez oddziaływanie władz publicznych w zakresie ochrony środowiska oraz planowania przestrzennego. Ma ona zapewnić racjonalne (w ramach jakiegoś legitymowanego modelu interwencji) gospodarowanie tym swoistym dobrem w warunkach stałego godzenia interesów rozmaitych grup odniesienia, w szczególności mieszkańców danego obszaru, przedsięwzięciom, na tym terenie funkcjonującym (których interesy nie są jednolite) czy osób odwiedzających dany teren.

Czynnikiem komplikującym kształtowanie polityki publicznej ochrony krajobrazu jest również to, że ma ono wyraźny aspekt międzypokoleniowy (redystrybucji międzypokoleniowej). Polityka publiczna w tym zakresie musi przecież uwzględniać także interesy co najmniej dwu grup podmiotów:

- (a) tych osób, których interes w tym zakresie jest rozproszony, z uwagi na niewielki lub jedynie potencjalny rozmiar kosztów zewnętrznych przez nie ponoszonych w wyniku pogorszenia stanu krajobrazu,
- (b) osób, których jeszcze nie ma – przyszłych pokoleń, wobec których pokolenie obecne ma obowiązek zachowania przynajmniej najbardziej wartościowych elementów uposażenia naturalnego, w tym zwłaszcza takich, które po ich uszczupleniu czy zniszczeniu są niemożliwe do odtworzenia. Jak już wspomniano, do tych właśnie elementów należy krajobraz.

Międzynarodowe ramy ochrony krajobrazu Unii Europejskiej

Ochrona krajobrazu uznanego za wartościowy nie jest przedmiotem wielu uniwersalnych konwencji międzynarodowych. Samej Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich dotyczą zarówno konwencje międzynarodowe przyjmowane w ramach nieunijnych porządków prawnych, jak i takie przepisy, które one same przyjmują w tym zakresie.

Ważną cechą samego prawa UE jest to, że – w przeciwieństwie do poza unijnego prawa konwencyjnego – jego regulacja dotycząca ochrony krajobrazu nie jest w pełni autonomiczna. Jest ona bowiem elementem szerszej legislacji – zazwyczaj dotyczącej szeroko pojętej ochrony środowiska albo systemu integrującego tę ochronę z innymi obszarami polityki regulowanymi przez prawo UE. Nie dziwi więc to, że traktaty unijne (Traktat o Unii Europejskiej – TUE i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) nie zawierają takich postanowień, które dotyczyłyby tylko i wyłącznie ochrony krajobrazu. Jeżeli już, to materia ta pojawia się jednak w prawie

wtórny UE, najczęściej nie osobno, lecz jako przedmiot szerszej regulacji dotyczącej ochrony środowiska.

Przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące ochrony krajobrazu są odzwierciedleniem zobowiązań międzynarodowych, które UE i jej państwa członkowskie na siebie wzięły na mocy zawartych przez nie konwencji międzynarodowych. Ta dwoistość podmiotowa wynika stąd, że polityka ochrony krajobrazu (podobnie jak polityka ochrony środowiska) nie jest przedmiotem wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, lecz kompetencji dzielonych przez nią z jej państwami członkowskimi. Unia ma w tym kontekście jedynie te kompetencje, które państwa same jej powierzyły do wspólnego wykonywania.

Najważniejszymi porządkami konwencyjnymi, które kształtują prawo UE i jej państw członkowskich w zakresie ochrony środowiska są te, które powstały w ramach Rady Europy. Właśnie tu przyjęto najważniejszy akt prawny dotyczący ochrony krajobrazu traktowanej jako odrębny obszar interwencji władzy publicznej, tj. Europejską Konwencję Krajobrazową (EKK)⁶. Konwencja ta została uchwalona 20 października 2000 r. we Florencji. Pomimo przyjęcia EKK przez państwa członkowskie UE jej skuteczność w samym obszarze prawa Unii jest jednak ograniczona – w szczególności EKK nie ma w tym zakresie bezpośredniego skutku. Europejska Konwencja Krajobrazowa ma za to istotne znaczenie taksonomiczne – definiuje bowiem kluczowe dla systemu ochrony krajobrazu pojęcia; owe definicje nie mogą być wprost przywoływane w praktyce stosowania prawa w państwach członkowskich UE (bo przecież – jak wspomniano – EKK nie ma bezpośredniej skuteczności). Stanowią jednak ważny kontekst interpretacji przepisów unijnych i krajowych, których funkcją jest wdrożenie poszczególnych konstrukcji EKK.

Konwencja pozwala na określenie, czym w sensie prawnym jest krajobraz. Jej art. 1 w związku z art. 5 wskazuje, że pojęcie to oznacza „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Tak więc należy rozumieć przez to, że krajobraz jest składnikiem otoczenia ludzi; wyraża przy tym wspólną im „różnorodność kulturową i przyrodniczą” i stanowi „podstawę ich tożsamości” (art. 5).

Konwencja (w art. 1 pkt b) wymaga zaprowadzenia przez jej państwa-sygntariuszy polityki krajobrazowej (fr. *politique du paysage*, ang. *landscape policy*). Jej zasadniczą treścią ma być „wyrażanie przez właściwe organy publiczne ogólnych zasad, strategii i wytycznych”, co – z kolei – ma pozwolić na przyjęcie specjalnych środków służących ochronie krajobrazów, gospodarowanie nimi i ich planowanie. W art. 1 EKK zdefiniowany jest również „cel jakości krajobrazu” (fr. *objectif de qualite*

⁶ Dz. U. 2000, nr 14, poz. 98.

paysage, ang. *landscape quality objective*). Przez to pojęcie rozumie się odnoszące się do określonego krajobrazu „sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa”. Jest to więc definicja bardzo miękka i nieostra, odwołująca się do niejasnego, aczkolwiek znanego w nauce i eksploatowanego – pojęcia aspiracji⁷.

Europejska Konwencja Krajobrazowa wymaga od jej sygnatariuszy „racjonalnego” gospodarowania ich zasobami krajobrazowymi. Owa racjonalność musi w szczególności być osiągnięta poprzez uznanie krajobrazów wartościowych za dobro chronione, poprzez efektywne przeciwdziałanie nieuzasadnionym zniekształceniom krajobrazu, a także przez podejmowanie działań służących podwyższeniu jakości krajobrazu (art. 2 EKK). Wymagane przez EKK działanie musi być zintegrowane z innymi istotnymi obszarami polityki (np. polityką planowania przestrzennego, rolną, edukacyjną itp.) – jego zasadniczym celem musi być bowiem „ukierunkowanie i harmonizowanie zmian, które wynikają z procesów społecznych i środowiskowych” (art. 1 pkt d) oraz zintegrowania tych rodzajów polityki w ramach ogólniejszych działań na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju. Celem owych działań ma być także podtrzymanie wartościowego krajobrazu tak, aby jego nieuniknione zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych miały postać ukierunkowaną i zharmonizowaną (pkt e).

Konwencja wymaga, by jej strony zaprowadziły system „planowania krajobrazu” (pkt f). Planowanie to ma – w jakiejś konkretnej perspektywie czasowej – skutkować powiększeniem, odtworzeniem lub wręcz utworzeniem wartościowych krajobrazów. Zobowiązanie to jest określone w kategoriach starannego działania, nie zaś skutku.

Wykonywanie zobowiązań wynikających z EKK podlega zasadzie autonomii proceduralnej. Oznacza to, że owe zobowiązania mają być realizowane przez państwa zgodnie z ich własnymi zasadami konstytucyjnymi i w ramach przyjętych własnych rozwiązań ustrojowych. Do krajowej realizacji EKK stosuje się również zasada pomocniczości, przy uwzględnieniu postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W odniesieniu do planowania przestrzennego oznacza to przede wszystkim wymóg poszanowania kompetencji samorządów lokalnych w zakresie wykonywania przez państwo zobowiązań wynikających z EKK.

Europejska Konwencja Krajobrazowa jest skoordynowana z wieloma innymi konwencjami przyjętymi w ramach porządku prawno-instytucjonalnego Rady Europy. Szczególnie istotne są w tej mierze powiązania z umowami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego zwierząt i roślin, ochrony dziedzictwa architektonicznego i archeologicznego, jak również akt o charakterze horyzontalnym

⁷ Zob. zwłaszcza H. Igor Ansoff, *Strategic Management*, Palgrave, Houndmills 2007, s. 24–28, 115–124.

dotyczący informowania o planowanych do realizacji projektach mających znaczący wpływ na zmianę środowiska naturalnego.

W zakresie dotyczącym ochrony środowiska naturalnego zwierząt i roślin EKK jest powiązana z Konwencją o ochronie europejskiej dzikiej fauny i flory i ich siedlisk naturalnych podpisaną w Bernie 19 września 1979 r.⁸. Ta wymaga wyznaczenia przez państwa strony obszarów chronionych. Celem tego działania ma być realizacja zasadniczej funkcji wspomnianej Konwencji, tj. właśnie ochrona dzikiej fauny i flory w sposób, który odpowiada w szczególności „wymaganiom ekologicznym, naukowym i kulturowym” przy uwzględnieniu „wymagań gospodarczych i potrzeb rekreacyjnych” (art. 2). Konwencja wymaga także wdrożenia krajowej polityki ochrony dzikiej fauny i flory – w szczególności poprzez uwzględnienie jej ochrony w polityce planowania i rozwoju oraz w działaniach nakierowanych na ograniczenie zanieczyszczeń (art. 3 ust. 2). Polityka taka ma dążyć do uniknięcia lub zmniejszenia, tak dalece, jak to możliwe, niekorzystnych zmian stanu obszarów chronionych (art. 4 ust. 2). Zasadniczy związek EKK i konwencji berneńskiej ma postać prakseologiczną – realizacja celów drugiej przyczynia się do osiągnięcia celów EKK. W wymiarze formalnym EKK wymaga integracji polityki realizowanej przez państwa strony. Oznacza to konieczność uwzględnienia celów obu umów międzynarodowych w tworzeniu krajowej polityki ochrony środowiska, a także planowania przestrzennego.

Europejska Konwencja Krajobrazowa jest powiązana także z Konwencją w sprawie ochrony dziedzictwa architektonicznego Europy, podpisaną w Granadzie 3 października 1985 r.⁹. Akt ten wymaga identyfikacji, inwentaryzacji i ochrony zabytków, zespołów budynków oraz terenów zabytkowych (art. 2 w związku z art. 4 oraz 7 Konwencji). W kontekście planowania przestrzennego taka ochrona ma dotyczyć także budowli, zespołu budynków lub terenów, które mają mniejszą wartość historyczną czy artystyczną, lecz które „są interesujące z punktu widzenia ich lokalizacji w środowisku (...) albo z punktu widzenia jakości życia” (art. 10 ust. 4 Konwencji).

Podobny co do natury związek EKK wykazuje także z Europejską konwencją w sprawie ochrony dziedzictwa archeologicznego (ze zmianami)¹⁰. Ta została podpisana w Valetcie, 16 stycznia 1992 r. Dotyczy ona „wszelkich pozostałości, obiektów i jakichkolwiek innych śladów ludzkości z minionych epok” mogących stanowić przedmiot poznania historii ludzkości, a więc będących jednocześnie źródłem informacji o tej historii (art. 1 ust. 2 Konwencji). Konwencja wymaga zapewnienia specjalnego reżimu eksploracji, zabezpieczania, ewidencjonowania, eksponowania

⁸ Dz. U. 1996, nr 58, poz. 263.

⁹ Dz. U. 2012, nr 0, poz. 210.

¹⁰ Dz. U. 1996, nr 120, poz. 564.

wspomnianych przedmiotów, jak również ich otoczenia znajdującego się na ziemi lub pod wodą. W odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego postanowienie art. 5 Konwencji wymaga, by państwa strony podjęły próby uwzględnienia w nich potrzeb ochrony archeologicznej. Taka ochrona w szczególności powinna być realizowana w warunkach zapewnienia archeologom udziału w tworzeniu tych planów oraz w procesie ich zmiany. Także w przepisie art. 5 Konwencji wymaga, by owe plany były ukierunkowane na „zapewnienie wyważonej strategii mającej na celu ochronę, konserwację i podwyższenie wartości terenów o wartości archeologicznej”.

Jak wspomniano, EKK ma również istotny związek z konwencją z Aarhus, czyli Konwencją w sprawie dostępu do informacji, udziału publicznego w procesach decyzyjnych i dostępu do sprawiedliwości w sprawach środowiska podpisaną w Aarhus, 25 czerwca 1998 r.¹¹. Akt ten wymaga zapewnienia każdemu (bez odniesienia do istnienia albo nieistnienia interesu prawnego) dostępu do wszelkich planów i programów mających wpływ na środowisko, jak również udziału w postępowaniach dotyczących przyjęcia takich planów lub programów w tym zakresie – w odniesieniu do aspektu integrującego kwestię ochrony środowiska i ochrony krajobrazu jest to więc instrument istotny.

Opisane instrumenty prawnomiędzynarodowe są uwzględnione, a niekiedy wręcz wykonane w prawie Unii Europejskiej lub w systemach prawnych państw członkowskich. Ponieważ EKK wymaga zintegrowania polityki, jej poszczególne cele są brane pod uwagę we wszystkich projektowanych przez UE i jej państwa członkowskie aktach prawotwórczych – pod warunkiem wszakże, że podmioty te przystąpiły do konkretnej konwencji. Problemem w tym wymiarze jest to, iż nie wszystkie państwa członkowskie są sygnatariuszami wszystkich wspomnianych umów międzynarodowych.

Mając to zastrzeżenie na uwadze, można stwierdzić, że wykonanie poszczególnych konwencji musi stanowić swoistą regulacyjną konkretyzację ustanowionych w nich obowiązków. Swoiste wykonanie konwencji, nawet bez formalnego do nich przystępowania, jest możliwe z uwagi na to, że określone w nich postanowienia mają postać ramową lub określają obowiązki państw stron nie w formule rezultatu, lecz starannego działania. Dodatkowo można zauważyć, że w odniesieniu do planowania przestrzennego owe obowiązki wynikają z postanowień mających charakter *stricte* publiczny – skierowanych do państw członkowskich do wykonania przez właściwe ich organy administracji publicznej. Nie mają za to takiego aspektu, który wskazywałby na bezpośrednie ustanowienie w nich jakiegoś wystarczająco konkretnego uprawnienia jednostek (tj. osób fizycznych lub innych podmiotów niebędących częścią aparatu państwowego, mających jakiś istotny ze względu na te instrumenty zakres

¹¹ Dz. U. 2001, nr 78, poz. 708.

zdolności prawnej). Istnienie uprawnień o takim charakterze znacząco komplikowałoby stosowanie konwencji, gdyż uzasadniałoby możliwość powołania się przez nie bezpośrednio na te instrumenty w celu efektywnego zrealizowania uprawnień, których właściwie nie da się egzekwować na gruncie unijnego czy krajowego systemu prawnego. Co najwyżej można powołać się na postanowienia aktów unijnych wykonujących zobowiązania konwencyjne¹². Przykładem takiego aktu jest rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty¹³.

Także w odniesieniu do aspektu proceduralnego wykonania wspomnianych obowiązków konwencyjnych państwa członkowskie nie muszą stosować jakiegoś konkretnego, ujednoliconego bądź choćby zharmonizowanego, modelu postępowania. Jak już wspomniano, wszystkie wymienione umowy międzynarodowe respektują bowiem w tym zakresie szeroką formułę autonomii proceduralnej, tzn. zasady swobody wyboru przez państwa strony rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych, które miałyby służyć do realizacji wynikających z owych umów zobowiązań. Szeroka formuła autonomii proceduralnej wynika w tym kontekście stąd, że wspomniane konwencje nie zawierają nawet takich postanowień, które w jakimś wystarczająco znaczącym stopniu determinowałyby przyjmowane przez owe państwa rozwiązania proceduralne i instytucjonalne.

Charakter prawny wymienionych instrumentów prawnomiędzynarodowych w świetle prawa UE jest różny. Wszystkie te instrumenty łączy jednak to, że – jak właśnie wspomniano – nie są one źródłami prawa unijnego, lecz elementem dorobku prawnego Rady Europy. W tym jednak kontekście pojawia się pytanie, czy te przepisy prawa UE, które stanowią choćby częściowe wykonanie wspomnianych instrumentów prawa międzynarodowego, mogą być podstawą roszczeń indywidualnych. Odpowiedź na to pytanie jest złożona. Formułując ją, należy stwierdzić, że dominującym paradygmatem, w ramach którego UE tu występuje, jest ten oparty na autoreferencji, tzn. interpretowaniu zewnętrznego świata regulacyjnego w świetle własnych reguł, co prowadzi do „ledwo co zauważania” prawa międzynarodowego jako tego porządku, który mógłby ostatecznie regulować relacje unijnego porządku prawnego z zewnętrznym

¹² Argument sformułowany przez analogię do konkluzji TSUE w wyroku w sprawie 70/87 *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) przeciwko Komisji Europejskiej* (Zb. Orz. 1989, s. 1781) oraz w sprawie C-69/89 *Nakajima All Precision Co. Ltd przeciwko Radzie* (Zb. Orz. 1991, s. I-2069) dotyczących stosowania reguł systemu prawnego WTO.

¹³ Dz. U. L 264, s. 13.

porządkiem traktatowym¹⁴, a tym bardziej określać wymiary zastosowania norm innych traktatów niż te stanowiące podstawę funkcjonowania UE w porządku prawnym samej Unii i jej państw członkowskich. Zasadniczą formułę porządkującą relację traktatów zawartych przez państwa członkowskie poza porządkiem unijnym (a takimi jest większość wspomnianych traktatów dotyczących w jakimś stopniu ochrony krajobrazu w kontekście planowania przestrzennego) ustanawia art. 351 TFUE. Wymaga on, by takie umowy nie prowadziły do sprzeczności wynikających z nich praw i obowiązków państwa członkowskiego UE z jego prawami i obowiązkami wynikającymi z członkostwa w Unii, a więc i z unijnego *acquis*¹⁵. Wymóg ten uznaje się za zasadniczy dla zapewnienia jednolitości prawa UE, które musi wiązać tak samo i w takim samym zakresie wszystkie państwa członkowskie, a tym samym nie może być podatne na modyfikacje wynikające z jednostronnych (w takim ujęciu) działań tych państw w sferze międzynarodowych stosunków traktatowych. Stąd interpretacja samego art. 251 TFUE przez TSUE jest zawężająca, co jest praktyką aprobowaną przez Trybunał Sprawiedliwości UE¹⁶. Ten, w wyroku w sprawie 235/87 *Annunziata Matteucci przeciwko Communauté française de Belgique i Commissariat général aux relations internationales de Communauté française de Belgique*¹⁷ potwierdził to swoje stanowisko. Wskazał dodatkowo, że zobowiązania wynikające z członkostwa mają również zastosowanie w stosunku do umów międzynarodowych zawartych pomiędzy państwami członkowskimi UE przed ich przystąpieniem do Unii Europejskiej i to nawet w odniesieniu do takich, które nie mieszczą się w zakresie kompetencji UE – byleby tylko wykonanie wynikających z nich uprawnień lub zobowiązań mogło stać w sprzeczności z postanowieniami Traktatów unijnych¹⁸. Do oceny tej ostatniej okoliczności uprawnione są sądy krajowe, jeżeli w odniesieniu do jakiejś umowy kierują pytanie w trybie prejudycjalnym art. 267 TFUE¹⁹. W wypadku wspomnianych konwencji dotyczących ochrony krajobrazu brak przesłanek stwierdzenia niezgodności zobowiązań państw członkowskich z nich wynikających z prawem UE.

¹⁴ Ibidem, s. 10–11.

¹⁵ J. Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 11.

¹⁶ Orzeczenie w sprawie 10/61 *Komisja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przeciwko Republice Włoskiej (cla na głośniki radiowe)*, Zb. Orz. 1962, s. 1.

¹⁷ Zb. Orz. 1988, s. 5589.

¹⁸ Ibidem, motywy 21 i 14.

¹⁹ Zob. orzeczenie w sprawie C-158/91 *Postępowanie karne przeciwko Jeani-Claude Levy*, Zb. Orz. 1993, s. I-4287, motyw 21.

Ochrona krajobrazu w prawie wtórnym Unii Europejskiej

W kontekście ochrony krajobrazu regulację prawa wtórnego Unii Europejskiej cechuje daleko posunięta fragmentaryczność i incydentalność. Obie cechy wynikają stąd, że w prawie tym nie ma aktów, które dotyczyłyby wyłącznie tej kwestii; kwestie ochrony krajobrazu są w nim elementem innych regulacji prawnych, zazwyczaj dotyczących ochrony środowiska, ale także innych obszarów oddziaływania regulacyjnego, w szczególności prawa rolnego. Fragmentaryczność regulacji wynika także stąd, że UE i jej państwa członkowskie starają się przede wszystkim i w pierwszej kolejności o usunięcie tych rozbieżności ich systemów prawnych, które mogłyby stanowić zasadniczą przeszkodę w zapewnieniu zgodności ich prawa z systemem konwencyjnym. Te niespójności, które pozostają (jeżeli w ogóle) nie mają więc takiej postaci, która powoduje całkowitą niemożność ich usunięcia albo która tworzy poważne bariery i koszty w osiągnięciu standardów konwencyjnych. W odniesieniu do nich podpisaną konwencję traktuje się jako czynnik, który ma skłaniać prawodawcę krajowego do podjęcia ukierunkowanego wysiłku zmierzającego do szybkiej zmiany dostosowawczej. Różnice pozostają jednak różnicami, choćby nie miały one postaci fundamentalnej.

Jak wspomniano, w Unii Europejskiej istotne znaczenie dla ochrony krajobrazu mają niektóre środki szeroko rozumianej wspólnej polityki rolnej (WPR). Ta bowiem opiera się na zasadzie integracji jej szczególnych celów z celami innych obszarów polityki unijnej, w szczególności polityki ochrony środowiska²⁰. Podstawowym w tym zakresie aktem regulującym obowiązki państw członkowskich w zakresie dotyczącym planowania przestrzennego jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013/UE w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady 1698/2005²¹. Jego zasadniczym celem jest ustanowienie takich instrumentów polityki rolnej w zakresie planowania przestrzennego, które stanowiłoby zarazem jej wkład do realizacji długookresowej strategii rozwojowej UE Europa 2020, jak i programu zrównoważonego rozwoju. Stąd akt ten nakazuje państwom członkowskim uwzględniać te cele w przyjmowanych przez nie i realizowanych programach obszarów wiejskich. Rozporządzenie nr 1305/2013/UE odnosi się do ochrony krajobrazu w art. 5 pkt 4 lit. (a), czyniąc zeń element unijnych priorytetów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w art. 20 ust. 1 pkt 4, nakazując podejmować

²⁰ Zob. np. C. Ruga, *Pursuing Integration Between Rural Development Policies and Landscape Planning: Towards a Territorial Governance Approach*, w: *Landscape Planning and Rural Development: Key Issues and Options Towards Integration*, red. C. Ruga, Springer, Heidelberg 2014, s. 13–40.

²¹ Dz. U. 2013, L 347, s. 487.

działania dotyczące badań wpływu działalności człowieka na obszarach wiejskich na krajobraz, ta także w art. 35 ust. 1 lit. (g), poprzez wskazanie ochrony krajobrazu jako platformy ponadgranicznej współpracy terytorialnej.

Innym aktem unijnym mieszczącym się zakresie WPR, a dotyczącym ochrony krajobrazu, jest rozporządzenie Rady nr 2078/92/EWG w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i utrzymania obszarów wiejskich²² oraz wykonawcze wobec niego rozporządzenie Komisji 746/96 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 2078/92²³. W regulacjach tych UE ustanowiła system wsparcia dla rolników stosujących takie metody produkcji, które redukują antropogeniczne czynniki negatywnie wpływające na środowisko naturalne, w tym także na krajobraz (zob. w szczególności art. 2 ust. 1 lit. (d) Rozporządzenia nr 2078/92/EWG).

W odniesieniu do ochrony krajobrazu pierwszorzędne znaczenie mają także dyrektywy UE dotyczące oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Jest ich wiele, gdyż odnoszą się one do różnych typów inwestycji. Przykładem tego typu regulacji – ale o bardzo szerokim zakresie zastosowania – jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko²⁴, konkretnie takich, które – ze względu na swoją skalę bądź charakter – mają potencjalnie znaczący wpływ na środowisko. Dyrektywa wymaga przeprowadzania oceny określonych w niej planów i programów o potencjalnie znaczącym wpływie na środowisko. Za takie plany i programy dyrektywa uznaje te, które:

- (a) są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy Rady 85/337/EWG²⁵ (dotyczącej robót budowlanych dużej skali) lub
- (b) ze względu na potencjalny wpływ na tereny zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy Rady 92/43/EWG dotyczącej ochrony siedlisk dzikich zwierząt i roślin²⁶,

²² Dz. U. 1992, L 215, s. 85.

²³ Dz. U. 1996, L 102, s. 19.

²⁴ Dz. U. UE 2001, L 197, s. 30.

²⁵ Dyrektywa Rady 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko, Dz. U. 1985, L 175, s. 40 (trzykrotnie zmieniona).

²⁶ Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. U. 1992, L 206, s. 7.

(c) uznane są za mające istotny wpływ na środowisko przez same państwa członkowskie (np. ze względu na ich skalę i jakieś szczególne uwarunkowania lokalne).

Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie ustalają, czy wspomniane plany i programy mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko. Wykonując swoje zobowiązania wynikające z tego aktu, mogą one przyjąć rozwiązanie polegające na poddaniu kontroli każdego projektu (na zasadzie jednostkowych przypadków) lub wyszczególnić te rodzaje planów i programów, które takiej kontroli są poddawane albo połączyć oba podejścia. W tym celu państwa członkowskie w każdym wypadku uwzględniają odpowiednie kryteria określone w załączniku II dla zapewnienia objęcia niniejszą dyrektywą planów i programów o potencjalnym znaczącym wpływie na środowisko.

Przykładem regulacji o węższym zakresie podmiotowym regulacji jest dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²⁷. Ta wymaga, by przedsięwzięcia mające konsekwencje dla krajobrazu, a także dla dóbr materialnych i dziedzictwa kulturowego (polegające na podjęciu prac budowlanych odnoszących się do infrastruktury przesyłowej oraz służącej do wydobywania minerałów) były poddane ocenie ich wpływu. Takie określenie zakresu przedmiotowego regulacji wynika z samej definicji „przedsięwzięć”, w pojęciu których mieszczą się także te mające na krajobraz wpływ (art. 1 lit (a)), jak i z art. 3 lit (b) dyrektywy, który wskazuje, że ocena przedsięwzięć musi dotyczyć także ich wpływu na stan krajobrazu. Załącznik III dyrektywy wymaga, by ocena wpływu odnosiła się także do zdolności absorpcji przez środowisko negatywnego wpływu przedsięwzięcia – ze szczególnym uwzględnieniem spodziewanych zmian w krajobrazie o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym.

Istotne znaczenie dla rozwiązań materialnych dotyczących ochrony krajobrazu mają także rozliczne przepisy unijne dotyczące ochrony fauny i flory. W tym zakresie najważniejsze są te, które ustanawiają reżim ochronny unijnego programu Natura 2000, tj. dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory²⁸ (tzw. dyrektywa siedliskowa) oraz dyrektywa 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa²⁹ (tzw. dyrektywa ptasia).

Istnieje w Unii Europejskiej wiele regulacji szczegółowych, w których pojawia się aspekt ochrony krajobrazu. Przykładami takich aktów są dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/21/WE w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi

²⁷ Dz. U. UE 2012, L 26 s. 1. Zmieniona na mocy art. 2014/52/UE zmieniającej Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/WE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. U. 2014, L 124, s. 1.

²⁸ Dz. U. 1992, L 206, s. 7.

²⁹ Dz. U. 2010, L 20, s. 7.

z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE³⁰, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/6/WE w sprawie lotnych związków organicznych (LZO) wynikających ze składowania paliwa i jego dystrybucji z terminali do stacji paliw³¹. Pewne znaczenie dla wykonywania szeroko rozumianej kontroli stanu krajobrazu oraz wymiany informacji pozyskanych w tym zakresie mają dyrektywy dotyczące infrastruktury technicznej procesu planowania przestrzennego. W tej mierze zasadnicze znaczenie ma dyrektywa 2007/2/WE ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)³².

Międzynarodowe zobowiązania w zakresie ochrony krajobrazu w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE

W odniesieniu do ochrony krajobrazu orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE jest na tyle rozproszone, że nie daje jakiegokolwiek szerszego pojęcia o przyjmowanym przez tę instytucję UE modelu planowania przestrzennego. Nie wynika to bynajmniej ze słabości instytucjonalnej Trybunału czy jego niechęci do odważnego rozstrzygania spraw z tego zakresu, lecz jest po prostu odzwierciedleniem niedużej aktywności sądów krajowych w korzystaniu z art. 267 TFUE (tj. procedury pytań prejudycjalnych) właśnie w odniesieniu do przepisów unijnych, których funkcją jest ochrona krajobrazu. Wynika to także stąd, że również Komisja Europejska nie pozywa państw członkowskich za nieefektywność – przede wszystkim dlatego, że, jak już wskazano, przepisy unijne w tym konkretnym zakresie nie tworzą rozległej regulacji i nie są skonkretyzowane na tyle, by dać dobre oparcie takiej skardze. Dokładnie z tych powodów również nie ma takich skutecznych skarg indywidualnych do TSUE, których kontekstem byłyby przepisy ochrony krajobrazu³³.

W kontekście reguł prawa UE dotyczących tej kwestii TSUE miał okazję wypowiedzieć się na ten temat jedynie raz, w odniesieniu do procedury z art. 267 TFUE, tj. wniosku sądu krajowego o odpowiedź na pytanie prejudycjalne. Było to w sprawie C-206/13 *Cruciano Siragusa przeciwko Regione Sicilia-Soprintendenza Beni Culturali*

³⁰ Dz. U. 2006, L 102, s. 15.

³¹ Dz. U. 1994, L 305, s. 24.

³² Dz. U. 2007, L 108, s. 1.

³³ Zob. np. orzeczenie w sprawie C-236/92 *Comitato di coordinamento per la difesa della Cava i inni przeciwko Regione Lombardia i inni*, Zb. Orz. 1994, s. I-483, w którym TSUE odmówił bezpośredniego zastosowania Dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz. U. 1975, L 194, s. 39), zastąpionej przez dyrektywę 2006/12/WE w sprawie odpadów (Dz. U. 2006, L 114, s. 9), która funkcjonuje obecnie w kontekście szerszej regulacji Dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów i uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. U. 2008, L 312, s. 3).

e *Ambienti di Palermo*³⁴. Trybunał musiał się jednak uznać w niej za niewłaściwy z uwagi na niewystarczający związek przedstawionej mu do rozstrzygnięcia sytuacji z prawem unijnym.

Z tego punktu widzenia za wręcz przełomowe należy uznać orzeczenie w sprawie C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH przeciwko Umweltsenat, Landesumweltsenat, Landesumweltsenat Salzburg i Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie*³⁵. W wyroku wydanym w tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości uznał za niezgodne z prawem UE te austriackie przepisy krajowe, które ograniczały zastosowanie przepisów dyrektywy 85/337/EWG³⁶ poprzez odniesienie wymogów oceny wpływu inwestycji na środowisko od osiągnięcia określonego poziomu zwiększenia możliwości produkcyjnych (tu określone liczbowo zwiększenie liczby obsługiwanych podróży). Co ważniejsze, jednocześnie sformułował nową postać tzw. skutku bezpośredniego (tu określonego fr. *effet direct*, ang. *direct effect*) polegającego na wykazaniu, że właściwe do oceny wpływu inwestycji na środowisko organy krajowe mogą w kontekście nieprawidłowo wykonywanej dyrektywy:

- (a) zaniechać zastosowania uznanych za niezgodne z prawem unijnym przepisów krajowych,
- (b) zastosować bezpośrednio postanowienia dyrektywy.

Implikuje to, że – w takiej sytuacji – właściwe organy krajowe muszą samodzielnie ocenić, czy istnieje odpowiednio wysokie prawdopodobieństwo, iż dana inwestycja (także z innych powodów niż zwiększenie możliwości produkcyjnych mierzone zwiększeniem liczby obsługiwanych pasażerów) wywrze istotne skutki dla środowiska – w tym także na krajobraz.

Największa liczba orzeczeń TSUE jakoś odnoszących się do ochrony krajobrazu dotyczy zasadniczo dostępu do informacji o stanie środowiska oraz o wpływie na nie planowanych inwestycji, jak również wyznaczenia zakresu stosowania środków różnych gałęzi polityki unijnej w odniesieniu do obszarów stanowiących elementy chronionego krajobrazu. W tym drugim wypadku TSUE orzekł o delimitacji stosowania środków wsparcia finansowego wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do indywidualnego gospodarowania elementami infrastruktury tworzącej krajobraz – choćby dlatego, że może to oznaczać odłogowanie³⁷.

³⁴ Niepublikowane; ECLI:EU:C:2014:126.

³⁵ Niepublikowane; ECLI:EU:C:2013:203.

³⁶ Dotyczącej robót budowlanych, zob. Dz. U. 1992, L 215, s. 85.

³⁷ Orzeczenie w sprawie C-105/13 P- J. Vouk Noordergraaf przeciwko Staatssecretaris van Economische Zaken, niepublikowane; ECLI:EU:C:2014:1126, w sprawie C-298/12 *Confédération paysanne przeciwko Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche*, niepublikowane; ECLI:EU:C:2013:630; zob. także orzeczenie w sprawie C-498/13 *Agrooikosystimata EPE przeciwko Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon, Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimou, Perifereia Thessalias (Perifereaki Enotita Magnisias)*,

Przegląd regulacji Unii Europejskiej dotyczących jakichkolwiek form ochrony krajobrazu wskazuje, że nie ma ona autonomicznej polityki publicznej w tym zakresie. Jest to polityka realizowana w sposób sfragmentaryzowany i incydentalny. Oznacza to, że ochrona krajobrazu jest częścią składową rozległej regulacji UE dotyczącej ochrony środowiska, a także innych rodzajów polityki z nią zintegrowanych, w szczególności z polityką rolną UE, a także z polityką regulacyjną dotyczącą planowania przestrzennego. We wszystkich tych obszarach UE ma kompetencje dzielone z państwami członkowskimi. Zakres przekazania przez państwa członkowskie kompetencji UE (do wspólnego na jej poziomie decydowania) jest różny w zależności od obszaru regulacyjnego. Z tego punktu widzenia obszar regulacji planowania przestrzennego jest, z punktu widzenia Unii, szczególnie skomplikowany, gdyż istotne elementy ładu prawnego w tym zakresie (np. reżim własnościowy nieruchomości), są objęte kompetencjami wyłącznymi państw członkowskich.

Instrumenty prawa międzynarodowego dotyczące ochrony krajobrazu nie są więc łatwo implementowane do prawa UE oraz prawa jej państw członkowskich. Jest tak również ze względu na obiektywnie trudny do zdefiniowania przedmiot ochrony. W każdym jednak razie, owe instrumenty mogą potencjalnie wspomóc UE i państwa członkowskie w ukształtowaniu przez nie w miarę zharmonizowanej polityki ochrony krajobrazu, w której środki unijne tej ochrony współgrałyby ze środkami krajowymi. Z pewnością służą zaś one do formułowania argumentacji prawniczych dotyczących prawa unijnego i prawa krajowego, dla których porządek konwencyjny jest kontekstem wspierającym interpretację poszerzającą zakres ochrony krajobrazu.

W sumie jednak przedstawiona analiza skłania do konstatacji, że znaczenie instrumentów prawa międzynarodowego dla ochrony krajobrazu w UE i jej państwach członkowskich jest bardzo ograniczone. Umowy międzynarodowe dotyczące tej kwestii w znacznym stopniu jedynie ukierunkowują działania państw, a jeżeli nakładają jakieś konkretne obowiązki, to raczej czynią to w formule zobowiązania do starannego działania, a nie do osiągnięcia konkretnych rezultatów. W moim przekonaniu wynika to z trudności konkretyzacji obowiązków w tym zakresie w taki sposób, by rezultatem regulacji było dokładniejsze określenie dyrektyw ewentualnych krajowych dokumentów planistycznych, w tym planów zagospodarowania przestrzennego. Owe trudności wynikają ze wspomnianej już natury krajobrazu, który jako pojęcie prawne jest trudny do zdefiniowania w taki sposób, który usunąłby możliwość

niepublikowane; ECLI:EU:C:2015:61 dotyczące kryteriów podmiotowych uczestnictwa w unijnym programie odgławiania służącego m. in. ochronie krajobrazu.

szerokiego uznania interpretacyjnego i odizolowałby kwestię praktyki wykonania reguł prawnych od uwarunkowań kulturowych – dla państw słabiej rozwiniętych wpływających bardziej niekorzystnie na zakres ochrony niż w państwach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Warto zwrócić także uwagę i na to, że prawo unijne nie stanowi mechanizmu wzmacniającego zobowiązania prawnomiędzynarodowe. Wynika to z prawnej formuły rozważonych w opracowaniu konwencji międzynarodowych, które nie zostały przyjęte w ramach *acquis de l'Union*, lecz w porządku prawnym Rady Europy i ONZ. W takim wypadku, zgodnie z orzecznictwem TSUE, nie mogą one stanowić samodzielnej podstawy roszczeń, których można by dochodzić w formule właściwej dla prawa unijnego. Co najwyżej mogą być one elementem kontekstu interpretacyjnego tych aktów unijnych, które w jakimś zakresie czerpią z postanowień konwencyjnych jako wzorca regulacyjnego.

Bibliografia

- Ansoff H.I., *Strategic Management*, Palgrave, Houndmills 2007.
- Bishop K., Phillips A., Warren L., *Protected for Ever? Factors Shaping the Future of Protected Areas Policy*, "Land Use Policy" 1995, Vol. 12.
- Ciechanowicz-McLean J., *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, „Prawo i Środowisko” 2006, nr 2.
- Dühr S., Colomb C., Nadin V., *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, New York 2010.
- Dymna E., Rutkiewicz M., *Polski outdoor. Reklama w przestrzeni publicznej*, Wyd. Klucze, Warszawa 2009.
- Kistowski M., *Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych*, „Przegląd Przyrodniczy” 2012, nr 3(13).
- Klabbers J., *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim*, LBI.4101.10.00/2013, nr ewid. 22/2014/P/13/136/LBI.
- Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych*, LSZ.410.007.00.2015, nr ewid. 200/2015/P/15/099/LSZ.
- Nowak-Far A., *Krzywa Kuznetsa a wielość jurysdykcji fiskalnych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1.
- Nowak-Far A., *Prawnomiędzynarodowa ochrona krajobrazu a regulacja Unii Europejskiej i jej państw członkowskich*, „Kontrola Państwowa” 2016.
- Porter M.E., van der Linde C., *Towards a New Concept of the Environment-Competitiveness Relationship*, "Journal of Economic Perspectives" 1995, Vol. 9, No. 4.

- Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, KSI.410.003.00.2015, nr ewid. 207/2015/P/15/052/KSI.
- Springer F., *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, Wyd. Czarne, Wołowiec 2013.
- Verburg P.H., van Berkel D.B., van Doorn A.M., van Eupen M., van der Heiligenberg H.A.R.M., *Trajectories of Land Use Change in Europe: A Model-Based Exploration of Rural Futures*, "Landscape Ecol" 2010, Vol. 25.
- Verhoeven M., *The Constanzo Obligation: The Obligation of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility Between National Law and European Law*, Intersentia, Cambridge 2011.